

日本のホームヘルプ制度の波及に関する予備的研究 -老人家庭奉仕員制度に注目して-

著者	西浦 功
雑誌名	人間福祉研究
巻	14
ページ	79-94
発行年	2011
URL	http://id.nii.ac.jp/1136/00000281/

日本のホームヘルプ制度の波及に関する予備的研究

—老人家庭奉仕員制度に注目して—

西 浦 功

日本のホームヘルプ制度の波及に関する予備的研究 —老人家庭奉仕員制度に注目して—

西 浦 功*

1. はじめに

主婦の病気・出産等の理由で家事の人手に困った家庭に対し、代わりに家事を担う人材を派遣する制度がホームヘルプ制度である。この制度は、スイスが1892年に初めて制度化したのをはじめとして、1920年代には欧米の多くの国々に波及した。しかし、日本におけるこの種の公的制度の始まりは、1960（昭和35）年に労働省が始めた「事業内ホームヘルプ制度」、及び厚生省が1962（昭和37）年に国庫補助を開始した「老人家庭奉仕員制度」まで時を要した。

日本へのホームヘルプ制度の紹介者である森幹郎は、日本でホームヘルプ制度の導入が遅れた理由を以下のように推測する。すなわち、①民間の家政婦の存在、②日本には三世代同居家族が多かったため、緊急時の人手の確保が容易だったこと、③公的サービスが家庭の中に侵入することに対する抵抗感、の三点である（森 1974：19）。

近年の日本では、核家族化や高齢化の進行によって、本来家庭内で満たされるべき家事ニーズにおいて、外部者からの支援を要する場面が増えている。また、そうした窮状を解

決すべく各種の在宅福祉サービスが用意されても、そうしたサービスの使用を差し控える「介護の囲い込み」の存在が指摘されている（藤崎2000）。家族にまつわる様々な責任を、主婦が一人で抱え込むのではなく、社会全体で補い合えるようになるため、何が必要なのだろうか。このような問題関心から、筆者は「家事の社会化」を促す諸要因の解明を目指している。本稿ではその予備的研究として、日本にホームヘルプ制度が根づいた経緯を詳しく振り返りつつ、ホームヘルプ制度の導入を促す諸要因を考察する上でのいくつかの課題や論点を示すこととしたい。

2. 先行研究の整理

2-1 福祉国家論における政策形成過程研究

まず、中央政府や地方政府が福祉関連施策を導入する過程に関する先行研究を概観したい。各種の福祉制度の導入過程をめぐっては、古くから福祉国家論において多くの研究が蓄積されている。大きく二分すると、一方で近代化論及び産業化論を下敷きとしたウィレンスキー（H. Wilensky）に代表される福祉国家収斂説が有名であるが、他方で政策決定・実施におけるコミュニケーションや行為主体

*北翔大学人間福祉学部地域福祉学科

キーワード：老人家庭奉仕員制度、政策波及過程、長野県型ホームヘルプ制度、垂直波及、水平波及

間関係に注目する伝播論・普及論の立場がある（藤村 1999）。

各国における社会保障制度の成立について先駆的研究を行ったコリア（D. Collier）とメシック（R. E. Messick）は、両者の違いを「先行要件論的説明」と「普及論的説明」の二つに整理する。前者は社会保障発展の原因を各国の社会経済的近代化水準に求める一方、後者はその原因を国家間での社会保障制度の模倣に求める。彼らは普及論的説明に重点を置き先行要件論的アプローチの解釈も加えつつ、各国の社会保障制度の採用過程を説明した（Collier and Messick 1975）。

一方、日本政府の老人福祉政策の導入過程については、キャンベル（J. C. Campbell）の代表的な研究がある。彼は、まず政策決定に影響を及ぼす諸要因として、3つの政策決定環境要因（ニーズの拡大、資源の増大、公衆の態度と意見の変化）、及び4つの政治システム要因（政党、選挙、利害集団、政策エリート）を挙げる。そのうえで、老人福祉関連政策を<大きい—小さい><新しい—古い>の2軸で4分類し、各政策群の成立メカニズムの解明を試みる。

彼の分析枠組によれば、後節で本稿が注目する「老人家庭奉仕員制度」は、「（予算規模が）小さく、新しい（革新的な）」政策群に分類される。高齢者のための「小さく—新しい」事業は、強力な利害集団や自民党政治家のどちらからも強い支持を得られにくいいため、これら以外の促進要因を要する。様々な老人福祉政策のなかには、世論の支持を受けて実現に至ったものも多くある。しかし、老人家庭奉仕員制度に代表される厚生省社会局が主管する事業の場合、こうした国民の支持も得

難いため、官僚の活躍に期待する部分が多い。それゆえ、「起業家的官僚」を生み出し元気づけるような諸要因が大きな役割を果たすだろうとキャンベルは述べている¹⁾

（Campbell 1979=1983：408-412）。

2-2 自治体の政策波及過程研究

前節では国家レベルにおける政策形成過程研究を取り上げたが、ここで目を転じて都道府県及び市町村レベルにおける社会福祉政策研究について言及しよう。

この分野では、特定の福祉施策の導入の有無や福祉サービス量を被説明変数として、政策導入及び波及のメカニズムや、サービス量の地域間格差の原因を探究する研究が行われている。

例えば塚原康博は、先述したコリアとメシックの「先行要件論的説明」と「普及論的説明」との統合を図る狙いから、東京23区における社会福祉施策導入の決定要因について分析を行った。導入の有無に関するダミー変数を従属変数とするプロビット分析の結果、多くの施策について伝播仮説の説明力の高さが示された（塚原 1992）。

その後、伊藤修一郎は、都道府県における政策過程の実証研究に際して、新たな政策波及モデルとして「動的相互依存モデル」を提示した。このモデルは、従来の先行要件論的説明（「内生条件への対応」）、普及論的説明（「相互参照」）に加え、国の介入や政策の規範化によって立場を同じくする自治体の多くが我先に政策導入に至る過程（「横並び競争」）を、説明要因に加えたものである。また伊藤は、先の普及論的説明を「水平波及」と呼ぶ一方、横並び競争によって生じる政策波及を、

「垂直波及」と呼ぶ（伊藤 2000）。

この伊藤の動的相互依存モデルを用いて、近年では佐々木寿美が高齢者福祉施策の現状分析を精力的に行っている（佐々木 2005, 2007）。例えば彼女は、高齢者福祉政策のアウトプットに生じる自治体間格差の発生要因を明らかにするため、在宅サービスや施設サービスの実施量等を従属変数とした分析を行った。その結果、ホームヘルプサービスの提供量に対し、動的相互依存モデルが説明力を有していることが実証されている。

2-3 先行研究の整理

これまで紹介した先行研究を振り返りつつ、あらためて政策波及プロセスについての理論枠組みを整理しよう。

伊藤修一郎は、先行要件の説明要因を示す「内生条件への対応」として、政策採用に影響を与える社会的・経済的環境の状態を示す「社会経済要因」と、政治アクターの勢力を示す要因となる「政治要因」を挙げる。都市化が遅れた自治体では都市開発を抑制する諸施策が嫌われる、というのが前者の例であり、議会が首長と反対する勢力に占められていれば政策が採用されにくい、というのは後者の例である（伊藤 2000：20）。

一方、他自治体の政策導入を模倣する「水平波及」や、国の介入による各自治体の横並び的な政策導入を示す「垂直波及」にも目を向ける必要がある。後の節では、日本のホームヘルプ制度の波及における水平波及及び垂直波及の様子を、具体例を基に紹介したい。

3. 日本におけるホームヘルプ制度の歴史

本節では、日本のホームヘルプ制度の歴史をふりかえりつつ、同制度の展開にみられる特徴を詳述したい。これまで日本のホームヘルプ制度の歴史的萌芽としては、長野県の「家庭養護婦制度」（1956年）、および大阪市「臨時家政婦制度」（1958年）に注目するものがほとんどであった（須加 1996；福島 2000；北場 2001）。しかし、ホームヘルプ制度の対象を高齢者に限定せず広範囲に考えると、実は昭和30年代初頭から、全国各地で様々なホームヘルプが実践されていたことがわかる。以降、各自治体によるホームヘルプ制度導入以前の歴史も踏まえつつ、日本におけるホームヘルプ制度の歴史を概観したい。

3-1 ホームヘルプ前史：家事の共同化の歴史

日本の高度経済成長期は、産業化及び都市化の進行と同時並行して、「家族の個人化」が進行する過程として捉えられることが多い。しかし一方では、自分たちの生活環境を改善するために、家庭の主婦同士が共同して生活課題の解決を図る活動も存在した。例えば農村部においては、農家の女性たちが、家事負担を減らしつつ自らの生活水準の向上を目指す「生活改善運動」が全国各地において実践されていた²⁾。

一方、都市部におけるホームヘルプの萌芽は、既に昭和20年代から窺うことができる。

灘生活協同組合（兵庫県神戸市）では、1950（昭和25）年より会員間の相互扶助活動の一環としてホームヘルプを開始した。当時組合

員の中には、仕事を求める年配婦人がいる一方、共働きのため家事に手の回らない若年婦人がおり、これらへの対応が求められた。そこで組合は、両者を仲介する内部組織として「四葉会」を立ち上げ、人手を求める会員家庭に対してお手伝いさんを派遣する事業を始めたのである。1959（昭和34）～1960（昭和35）年度にはメンバーが50名に至り、会員からの要望が多いため、「一軒につき一週間一度程度」というルールまで作られた。当時の盛況ぶりが想像できる（灘生活協同組合 1961；灘神戸生活協同組合 1982）。これらの様子は、当時の新聞の家庭面にも紹介されている（朝日新聞1962年6月10日夕刊3面「好評のホーム・ヘルパー神戸市灘生協の四葉会」）。

このように、市井の家事サービスニーズに反応した団体はこの四葉会にとどまらない。1960（昭和35）年、大阪市の吹田母子会は、管轄内にどの程度家事ニーズが存在するかを把握するため、「ホームヘルパー調査」を実施した。この調査は、出産の前後に家事の面倒をみて貰えず困っている家庭が多く、そうした家庭を母子会で面倒を見た方がよいのではないか、という一会員の意見をふまえ実施されたものである。①電話受付職員に対する謝礼の問題、②職業紹介行為として法に触れる可能性がある、等の理由で事業開始には至らなかったものの、こうした動きが存在していたことは注目に値する（吹田母子会 1970）。これらの事例に加え、大阪府高槻市で1955（昭和30）年度に市営の家政婦制度が開始されていたこと（後述）を重ね合わせると、少なくとも関西においては、ホームヘルプという営みが住民たちにもある程度身近な存在であったことが窺われる。

3-2 労働省の「事業内ホームヘルプ制度」の展開

また、日本におけるホームヘルプの展開を追ううえで無視できない制度の一つが、1960（昭和35）年に労働省が開始した「事業内ホームヘルプ制度」である。

世帯規模が縮小していた高度経済成長下の都市労働者家庭では、妻が出産や病気のため一時的に家事ができなくなった際、代わりの家事要員を確保できず、やむなく夫が会社を欠勤する事態が生じていた。このような状況の打開を目指し、かつ婦人層に対する就職先の斡旋という狙いもふまえ、当時の労働省は以下のような仕組みを考えた。すなわち、各企業が常時ホームヘルパーを雇用、訓練し、雇用員家庭で家事ニーズが発生した際に随時ヘルパーを派遣する制度である。これが「事業内ホームヘルプ制度」である。1960（昭和35）年度の制度開始以来、太平洋沿岸の工業地帯を中心に徐々にこの制度は浸透し、1967（昭和42）年度には京浜・東海・瀬戸内・九州地区のほとんどの県に同制度が波及した（西浦 2010）。

3-3 各自治体によるホームヘルプ制度の試み

以上の「ホームヘルプ前史」をふまえつつ、次に全国の各自治体がホームヘルプ制度を展開し始めた経緯について詳述する。

厚生省の1961（昭和36）年1月発行資料によれば、当時ホームヘルプ制度を実施していた自治体として、18市町村（長野県の2市5町7村、大阪市、名古屋市、神戸市、秩父市、布施市）を同省は把握していた。このうち、特に長野県の「家庭養護婦制度」（1956年）、

及び大阪市の「臨時家政婦制度」（1958年）は、多くの在宅福祉史研究で先駆的事例として紹介されている³⁾。

しかし、1963（昭和38）年の老人福祉法公布以前の段階で、すでに全国各地において、同種の制度を実施する自治体は多く存在していた。それらをまとめたのが次の表1である。

まず、高齢者介護分野に限定せずホームヘルプ制度全般に目を向けると、京都市「遺族派遣婦制度」や大阪府高槻市「市営家政婦制度」が昭和30年代初頭から実施されていたことは、以前に別稿で紹介した（西浦 2007）。

前者は戦争で身寄りを亡くした高齢者世帯等の身の廻りの世話のため派遣婦を派遣する制度、後者は寡婦救済策として、彼女たちに対する就職あっせんを狙いとして市営の家政婦派遣事業を行うものである。

これらの制度は、老人家庭奉仕員制度と目的を異にすることもあって、これまでの在宅福祉史研究では注目されてこなかった⁴⁾。しかし、京都市「遺族派遣婦制度」は、大阪市の「臨時家政婦制度」の立役者の一人であった池川清が『月刊福祉』誌上でその存在を指摘している（池川 1973）。また高槻市「市営家

＜表1 昭和37年度までのホームヘルプ制度関連年表＞

年度	出来事
1955年	千葉県小糸町で老人家庭奉仕事業開始（3月）
	大阪府高槻市「市営家政婦制度」開始（8月）
	長野県上田市社協「家庭養護ボランティア事業」開始
	京都市「遺族派遣婦制度」開始
1956年	長野県「家庭養護婦制度」開始（4月）
	香川県国分寺町で老人家庭奉仕事業開始（9月、「老人会家庭相談員」）
1957年	石川県加賀市で老人家庭奉仕事業開始
1958年	大阪市「臨時家政婦制度」開始（4月）
	岩手県大船渡市で老人家庭奉仕事業開始（8月、「老人ホーム奉仕会」）
1959年	大阪府布施市「独居老人家庭巡回奉仕員制度」開始（3月）
	山口県南陽町で老人家庭奉仕事業開始（4月、「一日娘婦制度」）
1960年	埼玉県行田市「老人家庭巡回奉仕員制度」開始（4月）
	北海道旭川市「家庭巡回奉仕員制度」開始（4月）
	名古屋市「家庭奉仕員制度」開始（6月）
	神戸市「家事奉仕員制度」開始（6月）
	埼玉県秩父市「老人家庭巡回奉仕員制度」開始（8月）
1961年	北海道釧路市「家庭福祉員制度」開始（4月）
	大分県別府市で老人家庭奉仕員制度開始（11月）
	東京都で老人家庭奉仕員制度開始（12月）
1962年	横浜市で老人家庭奉仕員制度開始（4月）
	京都市で老人家庭奉仕員制度開始（5月）
	千葉県千葉市で老人家庭奉仕事業開始（4月）
	宮崎県宮崎市で老人家庭奉仕事業開始（4月）
	日本赤十字秋田県支部で老人家庭奉仕事業開始（5月）
	鳥取県鳥取市社会福祉協議会「家庭福祉員制度」開始（5月）
	岐阜県岐阜市で老人家庭奉仕員制度開始（1963年1月）
	福井県の2市2町（福井市、小浜市、三国町、松岡町）で老人家庭奉仕員制度開始
	神奈川県藤沢市社会福祉協議会で老人家庭奉仕事業開始

注）厚生省（1961）、寺脇隆夫編（2010）等をもとに筆者が作成。

政婦制度」は、1962（昭和37）年に策定された「兵庫県社会福祉長期計画書」の中で紹介されている（兵庫県社会福祉協議会 1962）。全国動向の把握が容易でなかった当時、厚生省の把握にも限界があった一方、在宅福祉の現場の人々は、広い枠組でホームヘルプを解釈しつつ、各地の先進事例を情報収集していたものと想像できる。

では、老人福祉法が公布される1963（昭和38）年以前に、ホームヘルプが始まった自治体は、他にどのくらいあったのだろうか。

『厚生省五十年史』では、奉仕員制度への国庫補助が開始された1962（昭和37）年に、2都県13市がその対象となった旨が述べられている（厚生省五十年史編集委員会編 1988）。先述の18市町村とは数値が異なるため、若干の自治体加わったものと推察されるが、この15自治体の名称を記した行政資料は管見の限り見当たらなかった。そこで、他の厚生省内部資料や各自治体の民生関係資料をもとに実施自治体を年表化したものが表1である。

表1において上記の2都県13市よりずっと多くの自治体が挙げられている理由は、国庫補助を受けず独自財源でホームヘルプ事業を実施する自治体も存在したからである⁵⁾。特に、日本赤十字秋田県支部のように、赤十字奉仕団の組織を活用した活動展開によって、早くも1963（昭和38）年度には3市13町村において活動実績を挙げた事例もあったことは興味深い点である（秋田県・秋田県社会福祉協議会 1964：90-95）。

3-4 もうひとつの「ホームヘルプ制度」

本節では、表1で紹介された自治体のうち北海道旭川市および釧路市、及び鳥取市社会

福祉協議会に注目する。なぜなら、対象者を低所得高齢者に限定する後の老人家庭奉仕員制度とは異なり、これらの自治体では広範囲の利用者層を前提としてホームヘルプが実施されていたからである。

北海道旭川市の「家庭巡回奉仕員」制度は、1960（昭和35）年4月1日に開始された。同制度は、要生活保護家庭において、子どもを監護する者がいないとか、病気その他の事故で子どもの保育に支障が生じた場合、ならびに身のまわりの世話をする者がいない老人家庭などを対象として、旭川市母子会の会員が巡回奉仕する制度である（旭川市 1971：654-655）。このような制度の成り立ちは、貧困に苦しむ同士の相互扶助の色彩を強く窺わせる。

また、鳥取市社会福祉協議会が1962（昭和37）年度より実施した『家庭福祉員制度』は、旭川市と同様に低所得世帯を対象とし、育児（一時託児）、家事（炊事、洗濯、掃除、老人の身の回りの世話等）、留守番、病人の世話（病人の身の回り）等のサービスを行うものである。また、利用者の所得に応じてA、Bの2階層に分け、Aについては無料、Bについては1回につき100円を徴収するという特徴をもつ。このシステムは、原則無料の「老人家庭奉仕員制度」とは大きく異なる。

後の老人家庭奉仕員制度が、老人家庭の在宅生活を保障するサービスに特化して成熟していった一方で、上記事例のように老人のいない世帯の主婦を有償で支援するホームヘルプ制度の展開は先行研究でこれまで注目されてこなかった。日本におけるホームヘルプ制度の成立過程を再考する意味で、上記事例は注目されてよい。

3-5 北海道釧路市の「家庭福祉員制度」

北海道旭川市、及び鳥取市社会福祉協議会と並んで、同種のホームヘルプ制度を1961（昭和36）年度から開始していたのが、北海道釧路市である。同市が「家庭福祉員制度」を導入した経緯について、資料をもとにその概略を紹介したい。

釧路市「家庭福祉員制度」は、病気や出産等で主婦が家事に支障をきたした家庭に対して無料でヘルパーを派遣する制度である。一方、対象世帯は生活保護世帯・ボーダーライン層（低位所得者階層）・母子世帯・身体障害者世帯・老人世帯と幅広い点に特徴がある。当時の釧路市長であった山本武雄氏（以下敬称略）は、ホームヘルプ制度を取り入れた当時のことを次のように回想する。

「ホームヘルパーのことで思いですが、あれは上京中朝日新聞の都内版からヒントを得たもので、その頃自治労中央本部の専従だった、山口哲夫君（当時の社会労働係長、後に釧路市長）が、山梨県のどっかの市の実例を調査してくれた。その資料を基本にして、野原浩嗣君（当時の社会課長）がまとめたものだった。野原構想は、かなり雄大なもので、範囲は何倍か現在よりも広く階級によって負担金を徴するものだった。それは何分の一かに縮めてしまったが、あの時の予算査定の時は、彼もずいぶんむくれていた。（カッコ内筆者）」（山本 1975：351）

この回想文の中で、彼は山梨県の某市の先進事例を参照したと述べているが、山梨県の行政資料を見る限り、当時の山梨県で同種事業が行われた記録は見当たらない。恐らくは

隣県の長野県と混同したのではないかと推測される。

あらためて、他資料も活用しつつその間の経緯を説明すると以下ようになる。釧路市でホームヘルプ制度が開始される1年前の1960（昭和35）年7月、山本武雄は全国市長会からの推薦を受け、北欧のコペンハーゲンやオスロの視察を行った。その際にこれらの都市でホームヘルプ制度がかなりの成果を挙げていることに感銘を受け、釧路市での実施を検討し始めた旨が、当時社会課長だった野原浩嗣によって紹介されている（釧路新聞1961年4月26日朝刊2面「家庭福祉員派遣制度とは（座談会）」）。

さらに当時、東京都保護局長が東京都でホームヘルプ制度の構想をすすめていたが、時の都知事東竜太郎はそれを取り上げなかった。この保護局長の示唆を受けたことも、山本市長がホームヘルプ制度の準備を進めた理由の一つであるという⁶⁾（釧路市 1974）。

この事業の様子は後に全道革新市長会の＜政策交流＞で報告されたほか、当時の札幌テレビや北海道新聞全道版に取り上げられたため、各市からの制度の照会も相次いだ。そうした経緯もあったからか、当時民生部社会課主事であった斉藤美代は、1962（昭和37）年度からは室蘭市・根室市・苫小牧市でも家庭奉仕事業が実施されることになった旨の記述を残している（斉藤 1962：36）。ただし、これらの市が実際に同事業を開始したのは、室蘭市と苫小牧市で1964（昭和39）年、根室市では1967（昭和42）年であった。すぐに事業開始に至らなかった諸事情があったものと思われるが、先進自治体から他自治体への政策波及を考える上で興味深い事例である。

3-6 小括：ホームヘルプ制度の先行形態

小括にあたって、「老人家庭奉仕員制度における2つの先行形態」を指摘する北場勉の主張を紹介しておきたい。

北場（2001）は、先述した長野県「家庭養護婦制度」と大阪市の「臨時家政婦制度」が同じホームヘルプ制度にかかわらずその内容が大きく異なることに注目し、これらを老人家庭奉仕員制度における2つの先行形態と位置づける。具体的には、家庭養護婦制度は①派遣対象が幅広く、②利用者の所得状況に応じて利用料を徴収する場合もある一方、臨時家政婦制度は①派遣対象を低所得高齢者世帯に限り、それゆえ②利用料も無料が原則である、という相違である。このように異なるホームヘルプ制度が同時的に生まれた背景を、彼は次のように推察する。（a）高度経済成長に伴う世帯規模の縮小（長野県上田市）、（b）先述した労働省「事業内ホームヘルプ制度」や民間家政婦等の代替サービスの存在（大阪市）、の2つである。

これら2つの先行形態は、他の自治体にどのように受け継がれていったのだろうか。嶋田（2002）は、1960（昭和35）年4月に埼玉県行田市で開始された「老人家庭巡回奉仕員制度」が大阪市の臨時家政婦制度の影響を被っていると推察する⁷⁾。一方で、長野県の家庭養護婦制度の他自治体への影響について、先行研究ではほとんど指摘されていない。本研究を通じて、旭川市、釧路市、鳥取市という複数の自治体で「長野県型」ホームヘルプ制度が展開されたことが確認でき、また当時の記録を通じて長野県から釧路市への波及の足跡を窺うこともできた。このことは、日本のホームヘルプ制度が早期に高齢者福祉に収斂

したのではなく、低所得世帯の家事支援＋寡婦の就労支援、という色彩を織り交ぜつつ徐々に高齢者福祉へ離陸していったことを想像させる。制度展開史を考える上で興味深い知見である⁸⁾。

4. 老人家庭奉仕員制度の波及過程

本節では、全国各市の老人家庭奉仕員制度導入年度についてのデータの分析を通じて、同制度の波及過程の特徴を明らかにする。

4-1 老人家庭奉仕員制度の変遷

分析に先立ち、1962（昭和37）年の老人家庭奉仕員制度開始以降の経緯について簡単に振り返っておきたい。

当該制度に関する各自治体への国庫補助は1962（昭和37）年に開始されたものの、初年度の補助受給自治体は2都県13市に留まり、その後導入市町村数はなかなか伸びなかった。1964（昭和39）年度末時点での導入自治体数は、560市中で154市（27.5%）、町村に至っては2,832町村中わずか6町村（0.2%）という状況だった。1965（昭和40）年、厚生省は老人家庭奉仕員派遣事業運営要綱を改正する。「生活保護を受給する老人世帯がおおむね50%を超えること」という制限要項が撤廃され、同制度は少しずつ利用可能性が広げられていった。

1968（昭和43）年、全国社会福祉協議会が実施した「ねたきり老人調査」によって、全国各地における「ねたきり老人層」の存在が明らかとなり、後の「老人ブーム」のきっかけとなった。このような実態調査が後押しとなり、翌1969（昭和44）年の要綱改正では、1世帯当たりの派遣回数がそれまでの週1回

から週2回へと強化された。また、奉仕員に対する国庫補助の予算規模が、前年度の1,300名から5,900名と大幅増額された。さらに、1970（昭和45）年度には、要綱の名称が「ねたきり老人家庭奉仕員事業運営要綱」と改められたほか、やむを得ない場合には非常勤の家庭奉仕員の雇用が認められた。これらの措置が多く各市町村の制度導入を促すこととなった。

これらの諸施策によって、1969（昭和44）年度末には日本のほぼ全ての市と、約6割の町村において老人家庭奉仕員制度が開始されるに至った。特に1969年の予算枠拡大は町村の制度導入に大きな役割を果たした。前年度（1968年）には、全町村の1割程度の243町村に留まっていた導入数が、翌1969（昭和43）年度末には1,275町村に激増したことがそれを物語る。

4-2 分析方法

ホームヘルプ制度波及の特徴を地域間で比較検討するにあたって、導入年度が1969年に集中する町村部は、あまり望ましい分析対象とはいえない。ゆえに本稿では市部のみを対象として、各地域への波及状況を分析する。

データ収集にあたっては、全国各都道府県の行政資料や各地の社会福祉協議会の発行資料を基礎資料として、全国600余市の老人家庭奉仕員制度導入年度を調査した。また、1962（昭和37）年以前にホームヘルプ事業が実施されていた市については、その事業開始年をもって導入年度とした⁹⁾。

4-2 各都道府県への波及過程の特徴

4-2-1 各県への波及状況

全国各市へのホームヘルプ制度の波及状況

を把握するにあたって、各県間の地域差をより明確に把握できるよう、分析にあたってまず①企業が実施主体となる労働省「事業内ホームヘルプ制度」を対象から外した。また②大阪、京都、名古屋、神戸、横浜の5大都市及び東京都23区も対象外とした。その上で、各県の最初の市でホームヘルプが実施された年度をまとめたものが表2である。

表2によれば、老人福祉法の公布された1963（昭和38）年の開始県が多い一方、県によるばらつきが大きい。また、伝統として三世代同居が根づいている地方では、ホームヘルプの導入が遅れることが予想されるが、実際に各県の開始年度を見る限り、そのような地域特性は弱いように思われる。ちなみに村落社会学では、イエの同族結合の優位な東北型農村とムラの講組結合の優位な西南型農村の違いが指摘されるが（福武 1949）、こうした家族・村落形態との関連性については今後の課題としたい。

4-2-2 各県内の波及状況

前節では各県の制度開始年度の比較から波及上の特徴把握を試みたが、次に各都道府県内の波及過程について分析する。

各県の図書館等で入手した県民生担当部局の行政資料をもとに、各県各市における開始年度を調査した。その結果、県下全市の導入年が判明したのは47都道府県中23都道県であった。ただし、①早期から県レベルでホームヘルプ制度を実施している長野県及び、②当時米国の占領統治下に置かれ、老人福祉法も本土より遅く制定された沖縄県（1966年）の2県は、他県と異なる歴史的経緯を持つため分析から除外した。よって、本稿では残りの21

＜表2 各県のホームヘルプ制度開始年度＞

年度	1955 (昭和30)	1956 (昭和31)	1957 (昭和32)	1958 (昭和33)	1959 (昭和34)	1960 (昭和35)	1961 (昭和36)	1962 (昭和37)	1963 (昭和38)	1964 (昭和39)	1965 (昭和40)	1966 (昭和41)	1967 (昭和42)
県名	大阪府 長野県		石川県	岩手県		北海道 埼玉県	大分県	秋田県 千葉県 神奈川県 岐阜県 福井県 鳥取県 宮崎県	青森県 茨城県 栃木県 群馬県 富山県 静岡県 愛知県 三重県 滋賀県 兵庫県 広島県 山口県 徳島県 愛媛県 佐賀県 熊本県 鹿児島県	東京都 京都府 岡山県 福岡県	新潟県 長崎県	山形県 福島県 山梨県 奈良県 和歌山県 香川県	宮城県 鳥根県 高知県 沖縄県
備考	大阪府高槻市、京都市で開始	長野県「家庭養護婦制度」		大阪府「臨時家政婦制度」		名古屋市、神戸市で開始		老人家庭奉仕員制度国庫助成開始	老人福祉法公布		老人家庭奉仕員制度運営要綱改正		

都道県について、県下全市の制度開始年の平均と分散を散布図に表した。その結果が図1である。

各県の開始状況にこのような明確な差異が見られる理由は、全市が一斉に制度を開始する県もあれば、先進自治体と後発自治体のタイムラグが大きい県もあるからである。これらの県の波及パターンを詳しく把握するため、図1の各群から市の数が同程度の県を抽出し、相互に比較したものが表3である。

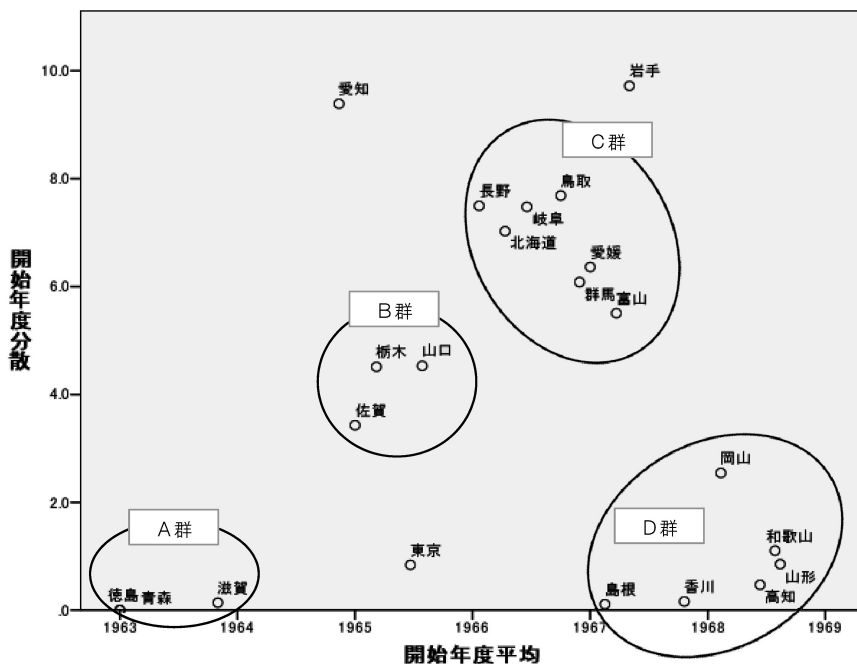
表3から窺えるように、県下各都市への制度の波及過程には規則性が見出せる。すなわち、①老人福祉法の制定とともに全市足並みをそろえて制度を導入するパターン（A群：青森県）、②各市をとりまく社会環境に応じて導入が徐々に進行するパターン（B群：佐賀県）、③県下数都市の先進自治体と、後発自治体との間で導入年度に大きな乖離が生じるパターン（C群：富山県）、④しばらく時が経過した後に国や県の積極的介入により、全市足並みをそろえて制度を導入するパターン（D群：鳥根県）である。

先に紹介した伊藤修一郎の用語に従えば、ほぼ同時に全市が制度を開始した青森県や鳥根県は「垂直波及」のパターンを示す。また、県内に徐々に制度が浸透した佐賀県は「水平波及」を伺わせる波及パターンである。一方、富山県のように早期開始群と後発導入群との乖離が大きいパターンは、様々な政策を各自治体に浸透させる際の大きな障壁を予感させるものがある。こうした波及パターンの背景に存在するものが何か、さらに分析が必要であらう。

4-3 垂直波及・水平波及の具体例

上記のような波及パターンはなぜ生じるのだろうか。いくつかの手掛かりをもとに、その背景を推察する。

鳥根県は、県から市への積極的介入がみられた「垂直波及」の例である。同県では1966（昭和41）年に厚生部長名で市町村に事業開始を促す通知が出された（「老人福祉法による老人家庭奉仕事業の実施について」1966年9月）。これによって、翌1967（昭和42）年、



＜図1 各県の波及状況の比較＞

＜表3 青森県・佐賀県・富山県・島根県下各市の制度開始年度＞

青森県（A群）		佐賀県（B群）		富山県（C群）		島根県（D群）	
市名	開始年度	市名	開始年度	市名	開始年度	市名	開始年度
青森市	1963	武雄市	1963	富山市	1963	松江市	1967
弘前市	1963	多久市	1963	高岡市	1963	浜田市	1967
八戸市	1963	佐賀市	1964	新湊市	1967	益田市	1967
黒石市	1963	鳥栖市	1964	滑川市	1968	大田市	1967
五所川原市	1963	伊万里市	1966	小矢部市	1968	安来市	1967
十和田市	1963	唐津市	1967	魚津市	1969	江津市	1967
三沢市	1963	鹿島市	1968	氷見市	1969	平田市	1967
むつ市	1963			黒部市	1969	出雲市	1968
				砺波市	1969		

島根県では出雲市を除く全ての市において奉仕員が設置された。また同県では、過疎地域において事業の需要が特に高いことにかんがみ、6町村に1名ずつ、県独自の奉仕員を配置し、過疎地域における老人福祉の増進を図った（島根県社会福祉協議会 1974）。

島根県のように県による制度推進が秩序立って進む例がある一方、県の思惑通りにいかない場合もある。佐賀県が1964（昭和39）年に策定した『厚生行政5カ年計画』によれば、県下の家庭奉仕員制度の整備は次の順序で行われる予定であった。すなわち、①佐賀市

(昭和38年)、②唐津市・伊万里市(昭和40年)、③鳥栖・多久・武雄・鹿島の各市(昭和41～42年)という、県庁所在市を第一とする整備計画であった。しかし、実際には先の表で確認したとおり、多久・武雄市が先陣を切って制度を開始している。これらの例から、国や県の介入を必要とする地域、逆に各地方都市の潜在力を生かすことができた地域の両方があったことがわかる。

一方、先進自治体間で緩やかに制度導入が促される「水平波及」の具体例は、先述の北海道釧路市である。同市では、革新市長会等の経路を通じた革新自治体間での「相互参照」の可能性を窺うことができた。事実、北海道では旭川市や釧路市の他にも、赤平市・夕張市(1963年)、芦別市(1964年)など地方の小都市が早期からホームヘルプ制度を導入している。革新系自治体であるという「政治要因」の有無も含め、さらに検討が必要な点である。

5. 考察と今後の課題

農村部を代表とする長野県と都市部を代表する大阪市。この全く地域特性の異なる二つの自治体において、日本で最も早くホームヘルプ制度が導入されたのはなぜだろうか。

本稿では、長野県「家庭養護婦制度」のよように幅広い利用者層を対象とする「もう一つの」ホームヘルプ制度の源流が、老人家庭奉仕員制度の陰で受け継がれてきた過程が見出せた。これは、日本のホームヘルプ制度史における「二つの先行形態」を指摘する北場勉の認識と符合するものである。

日本におけるホームヘルプ制度の展開は、単に都市化や核家族化に応じた対応、という

単純なストーリーで語られるものではない。多様な可能性を孕んでいた初期のホームヘルプ制度が、社会環境の変化に応じて少しずつ収斂するという、各自治体の試行錯誤の歴史として捉えられるべきものである。また、大企業が集中する太平洋ベルト地帯の周辺で事業内ホームヘルプ制度が普及した一方、裏日本の幅広い県(青森、秋田、福井、京都、鳥取、山口)において先駆的にホームヘルプ事業が展開されていたという事実は、高度経済成長下の日本において、家族の危機的状況に対する適応力が全国各地に備わっていたことを窺わせる。

本稿の後半では、老人家庭奉仕員制度の波及に関するいくつかの興味深いパターンを見出すことができた。先駆的な自治体の実践を単発で終わらせることなく、各県下に広めていくためのしくみづくりは、本稿の取り上げた在宅福祉制度に留まらず、多くの政策領域において必要である。様々な波及パターンを生み出す背景について、本稿では部分的な検討しかできなかった。今後、先行要件の説明と普及論的説明の両方を視野に置きつつ、このようなパターンを生み出す構造的要因について、さらに検討を進めてゆきたい。

【注】

- 1) ちなみに、同論文の注において、キャンベルは自治体における老人福祉政策の決定要因についても言及している。彼は、当時の日本における「老人ブーム」に言及しつつ、地方における老人福祉政策の導入にあたっては、地域住民の世論の喚起が重要な役割を果たしうることを暗に示している(Campbell 1979=1983: 418)。

- 2) 例えば増田（2008）は、当時の栃木県における農家女性たちの共同炊事が彼女たちの生活世界に及ぼした影響を考察している。
- 3) この2つの制度については、いずれも当時の関係者によってその経緯が詳しく紹介されている。竹内（1974）、及び矢内（1960）を参照のこと。
- 4) ちなみに、筆者は京都市の行政資料をもとに遺族派遣婦制度の開始年度を1956（昭和31）年度と推定していたが、近年の中畠（2008）による調査の結果、長野県より早い1955（昭和30）年度中に同制度が開始されていたことが明らかになった。
- 5) 例えば北海道の場合をみると、1964（昭和39）年度時点で老人家庭奉仕事業を実施していた自治体は10市であったが、そのうち国庫補助を受けていた自治体は、釧路市、旭川市、赤平市、函館市の4市のみであった（北海道社会福祉協議会 1964：17）。
- 6) ちなみに、読売新聞昭和35年1月11日夕刊では、東京都民生局婦人部が「家事奉仕員制度」を4月から開始する方向で準備を進めていた旨が紹介されている。この家事奉仕員制度は当時の東京都知事の選挙公約のひとつだったにも関わらず、実際に都で導入されたのは翌昭和36年末のことであった。
- 7) 嶋田芳男は、老人家庭巡回奉仕員制度と臨時家政婦制度の内容を比較し、①独居保護老人のサービス提供であること、②奉仕員の派遣申請に民生委員が関わること等、多数の点で両制度の共通点が多く、これをもとに両制度の関連を推測している。
- 8) ちなみに、当初は主婦に対する支援であったホームヘルプ制度が、高齢者人口の増加に伴い徐々に高齢者福祉へ移行していくプ

ロセスは、日本国内と海外の双方で指摘されている。竹内吉正は、当初一般生活保護世帯を主対象とした「家庭養護婦制度」も、昭和33～34年頃から老人家庭への派遣が目立ち始めた旨を指摘している（竹内 1974：53-55）。なお、イギリスのホームヘルプ制度の展開過程における同種のプロセスは、白瀬（2010）参照のこと。

- 9) ちなみに、日本では1967（昭和42）年度に障害者を対象としたホームヘルプ制度が開始されている（「身体障害者家庭奉仕員制度」。なお1970（昭和45）年には「心身障害児家庭奉仕員制度」が発足）。関連して、1963（昭和38）年に「身体障害者家庭奉仕員制度」を開始した千葉県松戸市のような先駆的事例も存在する。しかし、このような事例はごく例外的なものであり、かつ老人家庭奉仕員と比較して障害者家庭奉仕員についての行政資料の収集が困難であったことから、本稿では分析から除外した。この分野の考察は今後の課題としたい。

【付 記】

本研究は、平成18-19年度文部科学省科学研究費の交付を受けた研究成果の一部である（若手研究（B）18730354「日本の萌芽期の在宅福祉事業の形成に影響を及ぼした社会的要因に関する研究」）。

【参 考 文 献】

- 旭川市、1971、『旭川市史 第5巻』：654-655
 秋田県・秋田県社会福祉協議会、1964、『秋田の福祉』
 Collier, M. & Messick, R. E., 1975, "Pre-requisities versus Diffusion: Testing Al-

- ternative Explanations of Social Security Adoption," *The American Political Science Review*, 69 (4): 1299-1315
- Campbell, John Creighton, "The Old People Boom and Japanese Policy Making", *Journal of Japanese Studies*, 5 (2), (Summer, 1979): 321-357 (=平岡公一訳、1983、「日本における老人福祉政策の形成過程」『季刊社会保障研究』18巻4号: 396-420)
- 福島知子、2000、「ホームヘルプ労働に関する一研究(その一) —ホームヘルプ制度の史的展開とホームヘルプ労働—」『滋賀文化短大研究紀要』10号: 101-121
- 福武直、1949、『日本農村の社会的性格』東大出版会
- 藤村正之、1999、「社会保障の国家間関係 —準拠国家をめぐる一考察」『福祉国家の再編成』東京大学出版会: 51-72
- 藤崎宏子、2000、「家族はなぜ介護を囲い込むのか ネットワーク形成を阻むもの」添田義也・樽川典子編、『流動化する社会と家族Ⅱ 現代家族と家族政策』ミネルヴァ書房: 141-161
- 北海道社会福祉協議会編、1964、『家庭児童福祉・老人福祉関係資料』北海道社協資料42号
- 兵庫県社会福祉協議会、1962、『兵庫県社会福祉長期計画 老人福祉に関する基本構想 昭和37年度』
- 兵庫県社会福祉協議会、1982、『地域福祉の歩み —兵庫県社協30年史—』
- 池川清、1973、「大阪市に家庭奉仕員が誕生するまで」『月刊福祉』56巻3号: 58-59
- 北場勉、2001、「わが国における在宅福祉政策の展開過程 —老人家庭奉仕員派遣制度の展開を中心に—」『日本社会事業大学研究紀要』48巻: 207-242
- 厚生省社会局施設課、1961、『老人福祉 (二) —老人家庭奉仕員制度について—』
- 厚生省五十年史編集委員会編、1988、『厚生省五十年史 (記述編)』厚生問題研究会
- 釧路市、1974、『新釧路市史 第1巻』
- 釧路市役所、「山本市長が北欧を視察 四日羽田発二十二日間の旅」『月刊広報くしろ』1960年7月1日(102号) 1面
- 増田仁、2008、「農家女性の家事労働における共同化の意味」『社会学評論』59(3): 442-461
- 松田万知代、1977、『老後のカルテ —ホームヘルパーの訪問日誌』全国社会福祉協議会
- 森幹郎、1974、『ホームヘルパー』日本生命済生会
- 灘生活協同組合、1961、『灘生協40年』
- 灘神戸生活協同組合編、1982、『私たちの歩み 婦人活動60年』
- 中畠洋、2008、「わが国におけるホームヘルプ事業の実践的展開 —京都市の事例を中心に—」日本社会福祉学会第56回発表レジュメ (於岡山県立大学、2008年10月12日)
- 日本赤十字社秋田県支部、1988、『百年史 日本赤十字社秋田県支部』
- 西浦功、2007、「日本における在宅福祉政策の源流 —京都市「遺族派遣服制度」と大阪府高槻市「市営家政婦制度」—」『人間福祉研究』10号: 41-49
- 西浦功、2010、「旧労働省「事業内ホームヘルプ制度」の導入と展開」『人間福祉研

- 究』13号：99-110
- 大阪市社会福祉協議会、1992、『大阪市社会福祉協議会四十年史』
- 斉藤美代、1962、「ホーム・ヘルパー制度について」釧路市総合企画室編『市政研究』2号：33-39
- 佐々木寿美、2005、『現代日本の政策形成と住民意識 高齢者福祉の展開過程』慶応義塾大学出版会
- 佐々木寿美、2007、『福祉政策論 高齢者施策の現状分析と問題解決』学陽書房
- 嶋田芳男、2002、「埼玉県のホームヘルプに関する基礎的研究（1）——行田市老人家庭巡回奉仕員事業を中心に」『立正社会福祉研究』3巻2号：91-97
- 鳥根県社会福祉協議会、1974、『鳥根県社会福祉史』
- 白瀬由美香、2010、「英国におけるホームヘルプ事業の展開：1948～74年の医療・介護の関係をめぐる検討」日本社会福祉学会第58回秋季大会発表レジュメ（於日本福祉大学、2010年10月10日）
- 須加美明、1996、「日本のホームヘルプにおける介護福祉の形成史」『社会関係研究』2巻1号：87-122
- 吹田母子会、1970、『吹田母子会20年の歩み』
- 竹内吉正、1974、「ホームヘルプ制度の沿革・現状とその展望——長野県の場合を中心に——」『老人福祉』46号：51-69
- 寺脇隆夫編、2010、『木村忠二郎文書資料「戦後創設期／社会福祉制度・援護制度史資料集成 第Ⅰ期」』柏書房
- 塚原康博、1992、「社会福祉施策の導入と伝播——先行要件仮説と伝播仮説の統合と検証——」『季刊社会保障研究』28巻2号：173-181
- 山本武雄、1975、『航跡二十年わが断想記』航跡二十年出版委員会（釧路市図書館内）
- 矢内正一、1960、「孤独な老人の救い——大阪市家庭奉仕員制度——」『老人福祉』26号：48-52
- 全国社会福祉協議会・全国ホームヘルパー協議会編、1984、『ホームヘルプ活動ハンドブック』全国社会福祉協議会。
- 全国社会福祉協議会編、1986、『新しいコミュニティの創造——灘神戸生協の在宅福祉——』

Preliminary Study of the Home-Help Policy Diffusion in Japan
—With a Focus on the Home Help Service Program for the Aged—

Isao NISHIURA

ABSTRACT

The local characteristics completely differs between Nagano-Prefecture and Osaka-Prefecture. Why is it that the home help policy was most introduced early in Japan in these two self-governing bodies?

In this paper, the circumstances where the home help policy rooted in Japan were scrutinized, many factors urged to home help policy diffusion were considered, and some points of argument were shown.

Kitaba(2001) pointed out that two precedence forms existed to the history of a home help policy of Japan. In this paper, not only the Osaka-type, but the self-governing body which carried out the NAGANO-Type home help policy showed that it existed mostly. And, the footprint of spread between these self-governing bodies was checked. Above-mentioned Kitaba's indication was supported by these.

Moreover, the diffusion process of the home help policy to national each city was analyzed. As a result, it became clear that a certain rule target exists in influencing process within the prefecture, Furthermore, existence of "vertical diffusion" which intervention of country or a prefecture brings about, and "horizontal diffusion" which information exchange between advanced self-governing bodies brings about was pointed out, as one of the backgrounds which such regularity produces.

Key words : home help service program for the aged, policy diffusion process, NAGANO-Type home help policy, vertical diffusion, horizontal diffusion